

KINERJA EMPAT KANTOR KECAMATAN DI KABUPATEN NGAWEN

Samodra Wibawa

Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara, FISIPOL Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta.
samodra03@yahoo.com

dan

Dwi Harsono

Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara (FISIPOL) Universitas Negeri Yogyakarta.
dwiharsono@any.ac.id

Abstract

This article reports the result of a reasearch on the performance of four district administrations in Ngawen Residency. It is found, that the district that is the best in performance has the lowest degree of participation and accountability. Vice versa, the district that performs the worst has very low efficiency, personal capability and service quality but very high degree of participation. Are efficiency and participation a zero sum game? In accordance to the fact, the best perform district has also the worst in the factor of communication, motivation and organization climate. This means, that the best perform district is clearly less democratic. Factor that influence performance significantly is leadership, whereas factors that influence performance moderately are personnel quality, organizational structure, and organizational system and procedure. Meanwhile the quality of equipments has methodologically no evidence, that it influences performance.

Key words: performance, efficiency, participation

Abstrak

Artikel ini melaporkan hasil dari penelitian kinerja empat daerah administrasi (kecamatan) di Kabupaten Ngawen. Ditemukan bahwa kecamatan yang kinerjanya paling tinggi mempunyai tingkat akuntabilitas dan partisipasi yang paling rendah. Sebaliknya Kecamatan yang kinerjanya paling buruk mempunyai efisiensi, kemampuan personal, dan kualitas layanan yang sangat rendah, namun tingkat partisipasinya sangat tinggi. Apakah efisiensi dan partisipasi saling meniadakan? Berdasarkan fakta yang diperoleh, Kecamatan dengan kinerja terbaik juga mempunyai komunikasi, motivasi, dan iklim organisasi yang paling buruk. Ini berarti bahwa kecamatan yang paling baik kinerjanya adalah yang paling tidak demokratis. Faktor yang mempengaruhi kinerja secara signifikan adalah kepemimpinan, kemudian faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja secara moderat adalah kemampuan pegawai, struktur organisasi, serta sistem dan prosedur organisasi. Sementara secara metodologi tidak terbukti bahwa kualitas dari peralatan-peralatan penunjang mempengaruhi kinerja.

PENDAHULUAN

Dalam negara republik dan apalagi bersistem demokratis setiap instansi haruslah bekerja sebaik mungkin melayani rakyat. Untuk mendorong kinerja yang baik, salah satu hal yang dapat dilakukan adalah mengukur kinerja mereka dan memberitahukannya kepada publik untuk diberi penilaian. Evaluasi terhadap kinerja bermanfaat untuk me-

nunjukkan berhasil atau gagalnya instansi memanfaatkan, mengelola uang rakyat untuk sebesar-besarnya kemakmuran/kemaslahatan rakyat. Setelah evaluasi dilakukan, pemerintah dapat membuat keputusan lebih lanjut tentang instansi yang bersangkutan: diberi penghargaan, diberi hukuman, diperbaiki, digabung dengan instansi lain atau ditutup/dibubarkan sama sekali.

Jadi evaluasi adalah sebuah bagian

dari proses belajar. Hasil evaluasi harus dibaca bersama-sama secara terbuka oleh semua staf instansi –lebih baik lagi bersama-sama dengan para stakeholders yang lain untuk upaya perbaikan kinerja instansi dari waktu ke waktu (bandingkan dengan Pranoto 2008:27-39; tentang evaluasi lebih jauh lihat Dunn 2004:345-372). Hasil evaluasi dapat digunakan untuk menetapkan insentif atau tambahan penghasilan bagi para pegawai. Dengan demikian penghasilan benar-benar didasarkan pada prestasi (merit system), bukan disamaratakan untuk semua pegawai tanpa peduli apa/bagaimana prestasi masing-masing. Ini sangat bagus untuk mamacu prestasi para pegawai. Dengan evaluasi kinerja juga diperoleh informasi tentang skills apa saja yang perlu dimiliki (lagi) oleh para pegawai dan selanjutnya diketahui pelatihan, training atau re-skilling seperti apa yang harus ditempuh untuk setiap pegawai.

Artikel ini melaporkan hasil evaluasi kinerja terhadap empat kantor kecamatan di Kabupaten Ngawen (nama disamarkan, terletak di P. Jawa). Penelitian ini menjawab dua pertanyaan berikut:

1. Bagaimana kinerja keempat kantor kecamatan tersebut?
2. Bagaimana kondisi dari beberapa faktor yang secara teoretik mempengaruhi kinerja di keempat kantor tersebut?

DEFINISI DAN TEORI KINERJA

Kinerja (performance) adalah hasil kerja dari suatu individu atau organisasi dibandingkan dengan apa yang seharusnya dicapai oleh yang bersangkutan. Hasil yang seharusnya ini bisa ditemukan dalam pernyataan tujuan (mission statement), rencana kerja ataupun harapan yang dinyatakan oleh

berbagai pihak. Dengan demikian, kinerja bukanlah sesuatu yang obyektif melainkan subyektif tergantung pada ukuran, patokan atau standard yang dipakai. Lebih dari itu, kinerja juga sangat tergantung kepada orang yang menilai serta waktu dan tempat penilaian. Aspek atau dimensi yang diukur pun bisa beraneka ragam (Sudarmanto 2009: 20).

Menurut sebuah kamus Inggris, performance berasal dari akar kata “to perform”: 1. melakukan, menjalankan, melaksanakan; 2. memenuhi atau melaksanakan kewajiban; 3. melaksanakan atau menyempurnakan tanggungjawab; dan 4. melakukan sesuatu yang diharapkan oleh seseorang atau mesin. Dalam kamus lain performance didefinisikan sebagai: 1. the execution of an action, 2. the fulfillment of claim, promise or request. Sementara itu Encyclopedia of Public Administration and Public Policy menyebutkan, bahwa kinerja organisasi dilihat sebagai sebuah perbandingan antara pencapaian hasil organisasi dengan pencapaiannya di masa lampau (previous performance) dan pencapaian hasil organisasi lain (benchmarking) serta seberapa jauhkah tujuan dan target telah berhasil dicapai (Keban 2008: 211).

Sementara itu Rivai (2008:68) berpendapat, bahwa kinerja adalah “Perwujudan kewajiban suatu lembaga untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi lembaganya dalam mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan melalui sistem pertanggungjawaban secara periodik.” Sedangkan Helfert yang dikutipnya (hal. 85) mengatakan, kinerja merupakan “...tampilan keadaan secara utuh atas organisasi selama periode waktu tertentu, merupakan hasil atau prestasi yang dipengaruhi oleh kegiatan operasional organisasi dalam memanfaatkan sumber-sumber daya yang dimiliki.” John Whitmore

(1997, dalam Wikipedia) berpendapat, bahwa kinerja adalah pelaksanaan fungsi-fungsi yang dituntut dari seseorang. Kinerja adalah suatu perbuatan, prestasi, suatu pameran ke-terampilan. Jadi mengukur kinerja pada dasarnya menilai keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi instansi.

Bernardin dan Russel (1993, dalam Muhammad 2008: 13) mengartikan kinerja sebagai "The record of outcomes produced on specified job function or activity during a specified time period". Ini artinya kinerja merupakan penampilan atau pencapaian yang berhasil diperoleh oleh suatu organisasi dalam jangka waktu tertentu. Kinerja menyangkut output dan outcome yang dihasilkan. Bahkan beberapa akademisi mendefinisikan kinerja sepenuhnya sebagai outcome, yang terkait dengan tujuan-tujuan strategis organisasi, kepuasan pelanggan dan kontribusi ekonomi. Terkait dengan tujuan dan jangka waktu pencapaiannya, dalam kinerja terdapat pula perhatian terhadap efektifitas dan efisiensi. Oleh karena itu kinerja hanya dapat diukur ketika sebuah organisasi memiliki target.

Sementara itu dalam PermenPAN tentang Pedoman Umum Penetapan Indikator Kinerja Utama di Lingkungan Instansi Pemerintah (No. 5/2007) dinyatakan di pasal 1:

"Kinerja instansi Pemerintah adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian sasaran ataupun tujuan instansi pemerintah sebagai penjabaran dari visi, misi, dan strategi instansi pemerintah yang meng-indikasikan tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan."

Dalam UU tentang Pemerintah Daerah (No. 32/2004) pada pasal 27 dinyatakan, bahwa kepala daerah wajib melaporkan

kinerjanya "penyelenggaraan pemerintahan" ke pemerintah pusat, yang kemudian dijadikan bahan evaluasi dan pembinaan terhadap dirinya. Ini diatur dalam PP tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (No. 3/2007), disambung dengan PP tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (No. 6/2008). Disebutkan dalam PP yang terakhir ini di dalam "ketentuan umum"nya antara lain sebagai berikut:

- 1 Kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah capaian atas penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang diukur dari masukan, proses, keluaran, hasil, manfaat, dan/atau dampak.
- 2 Evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah suatu proses pengumpulan dan analisis data secara sistematis terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah, kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah, dan kelengkapan aspek-aspek penyelenggaraan pemerintahan pada daerah yang baru dibentuk.
- 3 Evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah suatu proses pengumpulan dan analisis data secara sistematis terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menggunakan sistem pengukuran kinerja.
- 4 Evaluasi kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah adalah suatu proses pengumpulan dan analisis data secara sistematis terhadap kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi aspek kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.
- 5 Sistem Pengukuran Kinerja adalah sistem yang digunakan untuk mengukur, menilai, dan membandingkan secara sistematis dan berkesinambungan atas kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- 6 Indikator Kinerja adalah alat ukur spesifik secara kuantitatif dan/atau kualitatif

yang terdiri dari unsur masukan, proses, keluaran, hasil, manfaat, dan/atau dampak yang menggambarkan tingkat capaian kinerja suatu kegiatan.

- 7 Indikator Kinerja Kunci adalah indikator kinerja utama yang mencerminkan keberhasilan penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan.
- 8 Tim Penilai adalah tim yang membantu Gubernur, Bupati, atau Walikota dalam melaksanakan evaluasi terhadap tataran pengambil kebijakan daerah dan evaluasi terhadap tataran pelaksana kebijakan daerah.
- 9 Standar Pelayanan Minimal yang selanjutnya disingkat SPM adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal.”

Evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah (lihat butir 14) dilakukan pada tingkat pengambilan maupun pelaksanaan kebijakan. Aspek-aspek penilaian pada tingkat yang ke-dua ini adalah sbb:

- a. Kebijakan teknis penyelenggaraan urusan pemerintahan;
- b. Ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan;
- c. Tingkat capaian SPM;
- d. Penataan kelembagaan daerah;
- e. Pengelolaan kepegawaian daerah;
- f. Perencanaan pembangunan daerah;
- g. Pengelolaan keuangan daerah;
- h. Pengelolaan barang milik daerah; dan
- i. Pemberian fasilitasi terhadap partisipasi masyarakat.”

Para perumus PP di atas rupanya menyadari, bahwa mengukur kinerja suatu instansi adalah proses yang rumit dan lama. Karena itu dalam “ketentuan penutup” dinyatakan, bahwa aspek, fokus dan indikator yang dipakai diterapkan secara

bertahap. Penelitian ini memilih untuk merangkum/menyimpulkan, bahwa kinerja adalah pelaksanaan atau pemenuhan suatu kewajiban, visi, misi, fungsi atau tanggung jawab yang dibebankan atau diharapkan oleh pihak lain terhadap atau darinya pada suatu waktu. Dengan kata lain kinerja adalah tingkat seberapa jauh dan berkualitaskah tujuan dan target berhasil dicapai. Berdasar diskusi teoretik di atas dan mengingat ketersediaan data, aspek-aspek kinerja yang dikaji dalam penelitian ini adalah: aksesibilitas, transparansi, akuntabilitas, kecepatan layanan, profesionalitas pegawai, responsibilitas, responsivitas, partisipasi, efektivitas, efisiensi, kerjasama dan kondisi fisik kantor.

FAKTOR-FAKTOR PENENTU KINERJA

Setiap peristiwa pastilah dipengaruhi oleh banyak faktor. Sebagai peristiwa atau kejadian, kinerja, menurut Rivai (2008: 68), ditentukan oleh:

1. Struktur organisasi
2. Sistem dan prosedur kerja
3. Gaya kepemimpinan
4. Strategi
5. Nilai budaya
6. Lingkungan (sistem politik, hukum, globalisasi dsb.).

Seringkali untuk menaikkan kinerja diusulkan juga adanya penambahan anggaran, gaji dan staf baru yang bermutu, atau mengubah manajemen instansi menjadi seperti manajemen bisnis misalnya merampingkan birokrasi. Tapi, menurut Rivai (2008:78), kenyataannya hal-hal ini tidak selalu menghasilkan kinerja yang lebih bagus, malah sering hanya menjadi pemborosan. Hanya saja dia tetap menyarankan, misalnya, agar aparaturnya memiliki karakter sebagai berikut:

1. Punya komitmen untuk mencapai cita-cita dan tujuan bersama
2. Kompeten dalam bertugas atau melayani publik
3. Terampil, kreatif, inovatif
4. Profesional, beretika
5. Tanggap dan akuntabel
6. Otonom tapi bertanggungjawab
7. Produktif, berkualitas dan efisien.

Komitmen dan profesionalitas atau keterampilan, baik dari para pegawai maupun terutama pimpinan, memperoleh penekanan yang sangat dari Michael Amstrong (2004: 299-300).

Utomo dan Wismono (2008:105), mengutip Hood dan Hughes, mengaitkan kinerja dengan istilah/konsep new public management (NPM) yang dikembangkan di Eropa dan Amerika sejak 1980-an. Dikatakannya, bahwa di bawah NPM instansi-instansi pemerintah diubah menjadi "penyedia jasa layanan publik yang efektif dan efisien". Berikut ini doktrin dari NPM (redaksi dan urutan diubah), yang menurut hemat kami merupakan penyebab atau pendukung kinerja yang tinggi:

1. Berfokus pada kinerja dan penilaiannya
2. Akuntabilitas berbasis hasil
3. Kompensasi berbasis kinerja
4. Devolusi/desentralisasi ke unit-unit kerja terkecil
5. Kebebasan manajer mengelola organisasi
6. Kompetisi: kontrak, outsourcing
7. Pemangkasan biaya dan efisiensi.

Luthaus dan Adrien dikutip Muhammad (2007: 28-29) menyatakan, bahwa kinerja organisasi pada dasarnya ditentukan oleh tiga hal: kapasitas organisasi, motivasi organisasi dan lingkungan. Kapasitas organisasi mencakup kepemimpinan, struktur, personil, keuangan, teknologi, infrastruktur, dan komunikasi. Motivasi organisasi mencakup sejarah, misi, budaya dan sistem insentifnya.

Sedangkan lingkungan terdiri dari sistem administrasi dan hukum, politik, sosial-budaya, teknologi dan ekonomi.

Beberapa asas organisasi sebagaimana dikemukakan oleh Sutarto (1985: 52) adalah faktor penentu kinerja pula. Di antaranya yang dapat disebut adalah: tujuan yang jelas, spesialisasi, pelimpahan wewenang, keseimbangan tanggungjawab-wewenang, rentang kendali, kesatuan perintah, kemampuan pegawai, komunikasi, kombinasi fungsi staf dan lini, peraturan yang jelas, dan fleksibilitas.

Akhirnya dari beberapa literatur lain dapat didaftar beberapa hal yang mempengaruhi kinerja sebagai berikut:

1. Wewenang organisasi: hak dan tanggungjawab untuk bertindak, termasuk menegerahkan sumberdaya. Termasuk di sini adalah cara menggunakan wewenang itu, yang biasa disebut adalah kepemimpinan dan pendelegasian wewenang (bandingkan Allen 1990 dan Thoha 2001).
2. Kekuatan atau sumberdaya organisasi: orang dan uang. Orang atau pegawai menyangkut jumlah dan kualitas (pendidikan dan pelatihan yang pernah diikuti, kesesuaiannya dengan posisinya dan motivasi), sedangkan uang menyangkut jumlah dan cara pengelolaannya. Termasuk di sini adalah jumlah dan kualitas sarana-prasarana.
3. Budaya kerja: kinerja organisasi cenderung rendah, jika para pegawai di dalamnya bersifat tidak kreatif dan inovatif, menghindari tantangan dan risiko serta tak mau bertanggungjawab, sudah puas/nyaman dengan keadaannya (bandingkan Ratminto dan Winarsih 2005: 120).
4. Iklim organisasi: hubungan antar pribadi dalam organisasi yang sehat, serasi, harmonis akan mendorong orang untuk bekerja dengan baik (bandingkan Barata

2004: Bab 5).

5. Pengawasan atau kontrol, baik oleh lembaga pengawas politik maupun administrasi, atasan, rekan kerja dan masyarakat.
6. Transparansi pembuatan dan pelaksanaan kebijakan: semakin tertutup suatu organisasi, maka semakin tidak ada dorongan baginya untuk berkinerja baik.

Dengan demikian ada banyak sekali faktor yang mempengaruhi kinerja. Berdasarkan diskusi tersebut dan dengan mengingat ketersediaan data, dalam penelitian ini dikaji variabel-variabel berikut: kepe-mimpinan, kualitas personil, struktur organisasi, sistem dan prosedur, prasarana dan sarana, serta komunikasi, motivasi dan iklim organisasi.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan terhadap empat kantor kecamatan di Kabupaten Ngawen, yakni Kendil, Paran, Pangkal dan Mantang, masing-masing dari suatu bekas kawedanan (wilayah pembantu bupati). Data diperoleh dengan cara menyebarkan kuesioner terhadap 150 responden, yang terdiri dari 110 orang warga/pengguna dan 40 orang pegawai. Kuesioner dijawab dengan dipandu oleh tim peneliti, sehingga seperti wawancara tertutup.

Setiap aspek kinerja dan faktor-faktor penentu dirinci menjadi beberapa pertanyaan. Pertanyaan tentang kinerja diajukan kepada responden masyarakat, dan beberapa juga ditanyakan kepada pegawai. Sementara pertanyaan tentang faktor penentu ditujukan kepada pegawai saja. Jawaban responden diskor lalu digunakan untuk menyusun indeks kinerja dari setiap kantor kecamatan. Hal yang sama dilakukan terhadap faktor-faktor penentu kinerja. Untuk mengetahui faktor mana yang

berpengaruh terhadap kinerja dibuat tabel silang.

Selain itu penelitian ini juga telah menyerap berbagai kritik dan harapan para responden, baik masyarakat/pengguna maupun pegawai, tentang kinerja dari setiap instansi dan bagaimana cara meningkatkannya. Daftar kritik dan harapan tersebut telah diuraikan di bagian akhir dari setiap bab tentang setiap dinas, namun karena keterbatasan ruang tidak dapat disajikan di sini.

KINERJA: PENGLIHATAN DARI UDARA

Gambar 1 melaporkan, bahwa rata-rata indeks kinerja dari empat kantor kecamatan yang diteliti adalah 73, di mana yang terendah adalah Paran (71) dan tertinggi adalah Pangkal (75). Kendil dan Mantang berada di tenggah-tengah, yakni 74. Melihat rentang perbedaan yang hanya 4 point, dapatlah dikatakan bahwa kinerja keempat kantor kecamatan kurang-lebihnya sama atau tidak banyak berbeda. Sekalipun demikian, untuk keperluan analisis, perbedaan itu tetap dianggap bermakna.

Tingginya kinerja Pangkal berasal dari lebih tingginya empat (di antara tujuh) indikator, yakni efisiensi, profesionalitas, kecepatan layanan dan transparansi, yang kesemuanya berbeda sangat mencolok dibanding kantor kecamatan yang lain. Namun, sayangnya, Pangkal sangat jelek dalam partisipasi (hanya 70, padahal yang tertinggi adalah 85) dan akuntabilitas (hanya 66, padahal yang tertinggi 72). Ini sepertinya mengindikasikan apa yang selama ini kadang-kadang dicurigai oleh para pakar, bahwa di antara efisiensi dan partisipasi merupakan pilihan yang saling meniadakan. Jika anda memilih efisiensi, maka partisipasi terpaksa dinomorduakan, dan jika kita memilih partisipasi maka efisiensi harus

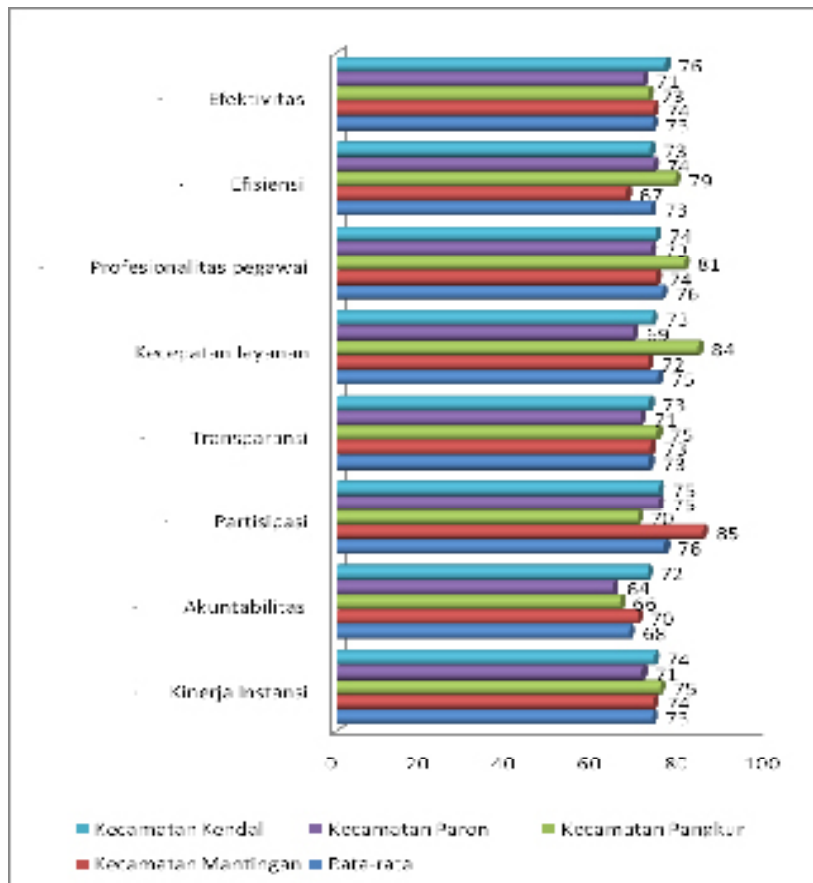
dike-sampingkan.

Kantor kecamatan yang partisipasinya tertinggi, yakni Mantang, memang memiliki efisiensi yang paling rendah (67, padahal yang tertinggi 79), dan profesionalitas pegawainya juga sangat rendah (74, dibanding yang tertinggi 81). Demikian pula, kecepatan layanannya sangat rendah (72, dari yang tertinggi 84). Padahal secara logika kecepatan layanan mestinya berbanding lurus dengan partisipasi, karena semangat membuka

partisipasi berhimpitan dengan semangat melayani.

Gambar 1. Indeks Kinerja Empat Kantor Kecamatan di Kabupaten Ngawen 2009

Apakah profesionalitas para pegawainya yang rendah menjadikan suatu kantor kecamatan mendorong dirinya untuk membuka pintu partisipasi publik? Tapi output dari partisipasi tidak diteruskan dengan produk-produk layanan yang memuaskan publik. (Atau: Apakah kantor kecamatan yang pegawainya kurang profesional tidak



mampu membendung/menolak desakan partisipasi dari publik?) Sebaliknya, kantor kecamatan

yang profesionalitas pegawainya tinggi seperti cenderung untuk menganggap partisipasi publik sebagai pemborosan yang tidak berguna, tapi mereka bekerja –dengan “kebaikan hatinya”— untuk kepentingan publik, dan memang berhasil memuaskan mereka. Jika ini benar, kiranya begitu pulalah cara pandang Orde Baru ketika mereka aktif membangun seraya menekan suara publik. Hingga tingkat tertentu, cara pandang seperti ini kiranya tidak keliru; namun “pada saatnya” sikap ini harus dihentikan. Adalah seni bagi para praktisi untuk menemukan “saat” yang tepat tersebut, di mana keterlambatan akan memakan ongkos yang besar. Sebagaimana keterlambatan Indonesia untuk membuka kran partisipasi harus berakhir dengan “tragedi” reformasi 1997/1998.

Di atas semua itu, perlu diberi catatan di sini, bahwa indeks kinerja tersebut merupakan penilaian (subyektif) dari para responden, di mana responden untuk kantor kecamatan yang satu berbeda dengan responden untuk kantor kecamatan yang lain. Responden adalah warga dari kecamatan yang bersangkutan. Dalam konteks ini bisa saja sebenarnya secara “obyektif” kinerja sebuah kantor kecamatan sudah tinggi, namun karena ekspektasi masyarakatnya tinggi, maka kinerja kantor kecamatan tersebut tetap dinilai rendah. Paran yang berada di wilayah perkotaan, misalnya, memiliki warga yang status sosial, ekonomi dan pendidikan yang relatif tinggi, sehingga mereka mempunyai harapan (ekspektasi) yang tinggi pula terhadap kinerja kantor kecamatan. Akibatnya, selama harapan warga belum terpenuhi maka kinerja kantor kecamatan cenderung dinilai rendah oleh para warga. Dengan demikian, membandingkan kinerja satu kantor kecamatan dengan kantor kecamatan lain berdasarkan penilaian warganya adalah kurang fair. Hanya saja, betapapun penelitian

ini tetap bermanfaat, dalam hal bahwa suatu kantor kecamatan yang kinerjanya dinilai rendah oleh para warganya harus berusaha keras untuk memperbaiki kinerjanya, tidak peduli bahwa sebenarnya “secara obyektif” dirinya mungkin sudah lebih bagus dibanding kantor kecamatan lain.

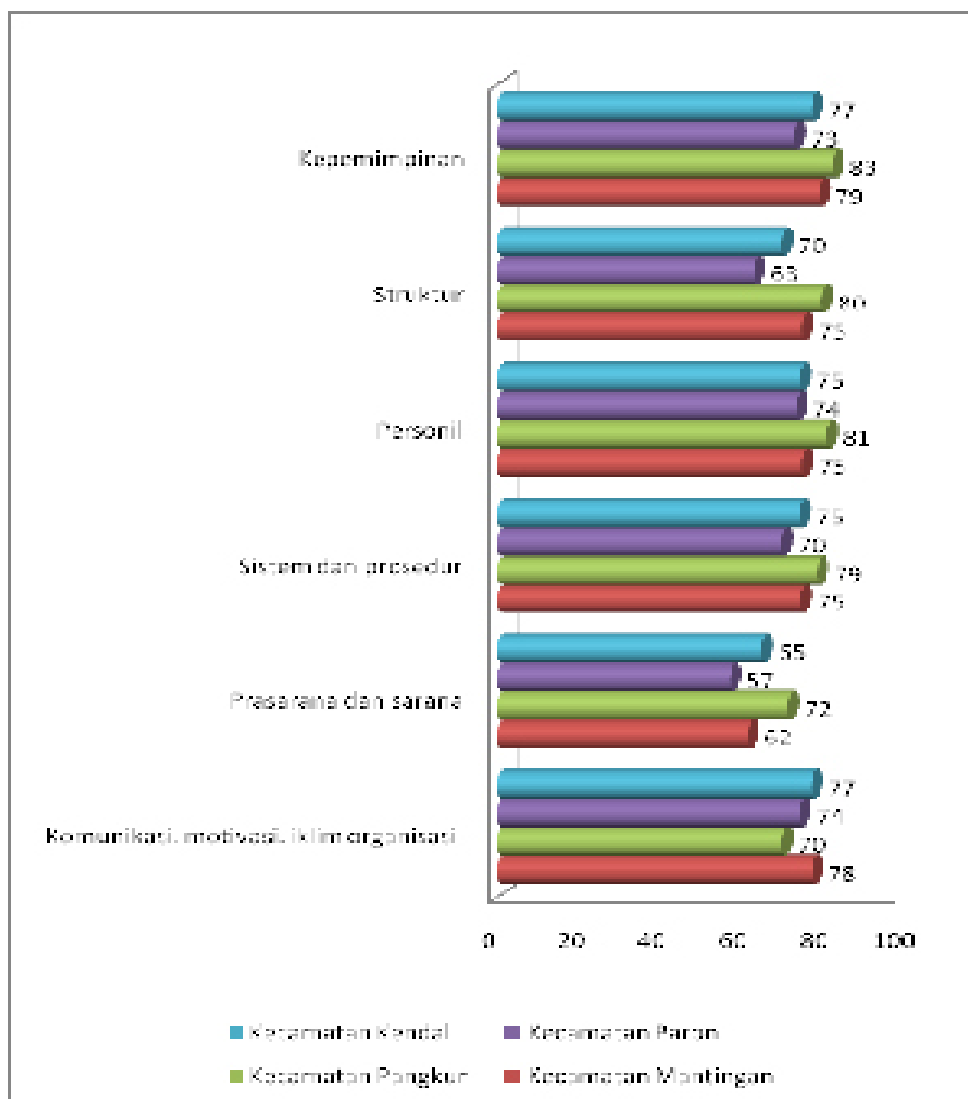
FAKTOR PENENTU KINERJA

Kondisi dari enam faktor penentu kinerja ditampilkan di Gambar 2. Pangkal yang kinerjanya tertinggi memang memiliki indeks faktor penentu kinerja yang tertinggi dibanding ketiga kantor kecamatan lain, kecuali pada faktor komunikasi, motivasi dan iklim organisasi. Faktor ini kiranya berhimpitan dengan partisipasi. Semakin sebuah organisasi membuka dirinya terhadap partisipasi publik, dipastikan partisipasi di dalam organisasi itu sendiri juga semakin tinggi. Bahwa kondisi yang sebaliknya yang terjadi di Pangkal, tampaknya ini memperkuat kecurigaan di atas: mereka yang ingin berpenampilan bagus harus mengurangi partisipasi dari luar, dan ke dalam harus sedikit-banyaknya otoriter. Otoriter demi kebaikan! Fakta bahwa Paran yang kinerjanya terendah memiliki kualitas pada faktor ini 4,34 point lebih bagus dari Pangkal tampaknya semakin memperkuat kecurigaan kita. Sementara Mantang dan Kendil yang kinerjanya berada di peringkat tengah memiliki kualitas faktor ini yang hampir sama, yang lebih tinggi dari kedua kantor kecamatan lain. Fakta terakhir ini memoderasikan kesimpulan di atas: bahwa kantor kecamatan yang komunikasi, motivasi dan iklim organisasi-nya terbagus bukanlah kantor kecamatan yang kinerjanya terjelek. (Lihat pula Tabel 4.)

Gambar 2. Faktor-Faktor Penentu Kinerja Empat Kantor Kecamatan di Kabupaten Ngawen 2009

Selanjutnya marilah kita cermati hubungan setiap faktor yang lain dengan kinerja, di mana kita bagi kondisi setiap variabel menjadi dua kelompok saja, yakni rendah (indeksnya kurang dari 74) dan tinggi

(indeksnya 74 atau lebih). Tabel 1 menunjukkan, bahwa kepemimpinan berpengaruh mutlak terhadap kinerja. Kantor kecamatan yang kepemimpinannya buruk kinerjanya buruk, dan begitu pula sebaliknya. Demikian pula



dengan sistem dan prosedur (Tabel 2). Sedangkan kualitas personil tidak memiliki hubungan yang tegas. Memang kantor kecamatan yang kinerjanya tinggi memiliki personil yang bagus, tapi

kantor kecamatan yang kinerjanya rendah juga memiliki personil yang berkualitas (Tabel 3). Artinya, memang personil tidak menjamin kinerja, tapi untuk berkinerja tinggi anda harus memiliki personil yang bagus.

Struktur juga tidak tegas pengaruhnya terhadap kinerja, mengingat seluruh kantor kecamatan memiliki bentuk organisasi yang sama. Memang kantor kecamatan yang berkinerja rendah memiliki struktur yang jelek, tapi kantor kecamatan yang berkinerja tinggi pun ada yang berstruktur jelek (Tabel 5). Namun ini setidaknya harus dibaca, bahwa struktur memang tidak otomatis berbanding lurus dengan kinerja, tapi untuk bisa bisa memperoleh kinerja paling tinggi, anda harus memiliki struktur yang juga bagus. (Struktur juga berkaitan dengan angka kecukupan jumlah pegawai [dibanding beban kerjanya], sistem komando, dan mekanisme per-tanggungjawaban.) Terakhir, yang men-cengangkan adalah bahwa: di kantor kecamatan yang berkinerja tinggi maupun yang rendah semua kondisi sarana dan prasarana jelek atau pas-pasan saja! Apakah ini berarti, bahwa kondisi sarana dan prasarana tidak penting untuk perbaikan kinerja? Standar minimal sudah barang tentu ada, dan dengan kondisi minimal pun kinerja yang tinggi dapat diraih. Ini sangat menarik. Tampaknya kinerja sepenuhnya tergantung human factors: profesionalitas pegawai (personil), kepemimpinan, sistem dan prosedur serta struktur.

Tabel 1. Kepemimpinan dan Kinerja

		Kinerja		Total
		rendah	tinggi	
Kepemimpinan	rendah	Paran	0	1
	tinggi	0	Mantang Pangkal Kendil	3
Total		1	3	4

Tabel 2. Sistem dan Prosedur, dan Kinerja

		Kinerja		Total
		rendah	tinggi	
Sistem dan Prosedur	rendah	Paran	0	1
	tinggi	0	Mantang Pangkal Kendil	3
Total		1	3	4

Tabel 3. Personil dan Kinerja

		Kinerja		Total
		rendah	tinggi	
Personil	rendah	0	0	0
	tinggi	Paran	Mantang Pangkal Kendil	4
Total		1	3	4

Tabel 4. Komunikasi, Motivasi, dan Iklim Organisasi dan Kinerja

		Kinerja		Total
		rendah	tinggi	
Komunikasi, Motivasi, dan Iklim Organisasi	rendah	0	Pangkal	1
	tinggi	Paran	Kendil Mantang	3
Total		1	3	4

Tabel 5. Struktur dan Kinerja

		Kinerja		Total
		rendah	Tinggi	
Struktur	rendah	Paran	Kendil	2
	tinggi	0	Mantang Pangkal	2
Total		1	3	4

Tabel 6. Sarana dan Prasarana dan Kinerja

		Kinerja		Total
		rendah	tinggi	
Sarana dan Prasarana	rendah	Paran	Kendil Mantang Pangkal	4
	tinggi	0	0	0
Total		1	3	4

PENUTUP

Demikianlah sajian hasil penelitian ini. Kesimpulan yang dapat dirumuskan adalah:

1. Kinerja empat kantor kecamatan yang diteliti tidaklah terpaut jauh satu sama lain.
2. Jika perbedaan kinerja itu diekstrimkan, ditemukan bahwa kantor kecamatan yang kinerjanya dinilai paling tinggi terutama berasal dari indeks efisiensi, profesionalitas, kecepatan layanan dan

transparansi yang juga tinggi, namun indeks partisipasi dan akuntabilitasnya rendah. Artinya, kalau diringkas lagi, terjadi zero sum game antara efisiensi dan profesionalitas dengan partisipasi!

3. Ada dua faktor yang jelas berpengaruh terhadap kinerja, yakni kepemimpinan serta sistem dan prosedur. Tiga faktor, yakni kualitas personil, struktur serta komunikasi, motivasi dan iklim memiliki pengaruh yang tidak tegas terhadap kinerja. Sementara faktor yang sama sekali tidak berpengaruh (setidaknya tidak terbaca secara metodologis) adalah kondisi sarana dan prasarana.

Sehubungan dengan itu dapat disarankan, bahwa kantor-kantor kecamatan yang masih rendah kinerjanya perlu memperbaiki kualitas kepengimpinannya (tegasnya: para camat harus mengubah cara pandang, sikap dan perilakunya dalam mengelola para karyawan) serta membangun sistem dan prosedur kerja yang kondusif dan memotivasi. Selebihnya, kantor kecamatan yang sudah tinggi kinerjanya perlu secara legowo memperbaiki komponen kinerja yang penting bagi good governance, yakni partisipasi dan akuntabilitas.

REFERENSI

- Allen, Louis A., 1990, Profesi Manajemen, Jakarta: Erlangga
- Armstrong, Michael, 2004, Performance Management, terjemahan, Yogyakarta: Tugu
- Barata, Atep Adya, 2004, Dasar-dasar Pelayanan Prima, Jakarta: Elex Media Komputindo
- Dunn, William N., 2004, Public Policy Analysis, An Introduction, 3rd ed., New Jersey:

- Pearson
Keban, Yeremias T., 2004, 'Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik', Cet. 1, Yogyakarta: Gava Media
Muhammad, Fadel, 2007, Kapasitas Manajemen Kewirausahaan dan Kinerja Pemerintah Daerah, Yogyakarta: Gamapress
Pranoto, Juni, "Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah: Sudahkan Mengakomodasi Aspek Learning Organization?", dalam Agus Wahyuadianto, Meretas Jalan Menuju Good Governance, Bandung: LAN 2008, hal. 27-39
Ratminto dan Winarsih, Atik Septi, 2005, Manajemen Pelayanan, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
Rivai, Veithzal, "Evaluasi Kinerja Melahirkan Pemerintahan yang Akuntabel", dalam Agus Wahyuadianto, Meretas Jalan Menuju Good Governance, Bandung: LAN 2008, hal. 57-90
Sutarto, 1985, Dasar-Dasar Organisasi, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
Thoha, Miftah, 2001, Perilaku Organisasi: Konsep Dasar dan Aplikasinya, Jakarta: Raja Grafindo
Utomo, Tri Widodo W./Wismono, Fani Heru,

"Pengukuran Kinerja sebagai Upaya Membangun Pemerintah Daerah Berbasis Manajemen Kinerja", dalam Agus Wahyuadianto, Meretas Jalan Menuju Good Governance, Bandung: LAN 2008, hal. 103-118
Wikipedia, <http://id.wikipedia.org/wiki/Kinerja>, dibuka 10 April 2009

